

al senado americano se sirven consultar la historia de ese gran pueblo, en cada página encontrarán testimonios de que le debe su estabilidad, su progreso y su respetabilidad ante el mundo: si preguntan á los americanos, desde el primero hasta el último, todos sin escepcion, les dirán que es la rueda mas importante de la máquina política; todos les manifestarán el respeto mas profundo por esa admirable institucion, que reúne hoy todas las simpatías. Aunque no fuera mas que esto último: ¿no es mucha presuncion considerar como contraria á la democracia una institucion, que así venera el pueblo mas libre, el pueblo modelo de libertad y democracia? No necesito insistir mas en este tema; porque creo haber demostrado en otro lugar que, sin cámara federal, la República federativa seria un contrasentido.

El ejemplo de los senados que ha tenido México es ciertamente triste; pero nada prueba. ¿Se trata ahora del senado de clases privilegiadas que creó la Constitucion de 1824? ¿Se trata del que, el acta de reformas de 1847 tuvo la peregrina ocurrencia de hacer que nombraran por tercios la cámara de diputados y el Ejecutivo? ¿Se exigen hoy las cualidades que abrian la puerta solo á las mómias políticas y á las notabilidades archivadas? No ciertamente. Pues entonces, combátase el pensamiento de hoy: ténganse en buena hora presentes los errores del pasado; pero hágase la debida separacion. Ilústrese la cuestion con cuantos ejemplos se crea convenientes; pero aplíquense con oportunidad y con criterio.—Yo difiero de la comision en diversos puntos que despues espresaré: ella ó yo, tal vez ella y yo estamos equivocados; pero se equivocan mas los que con los errores de una institucion pasada, quieran combatir á una nueva, cuya mas clara intencion es corregir esos mismos defectos. Ese combate á la institucion nueva es impotente, al menos en la parte fundamental, porque, no hay que dudar: ó es preciso que haya dos cámaras, ó el sistema queda trunco en una de sus partes esenciales.

Quinto argumento.—“Cada cual abunda en su propio sentido:” se ha dicho con mucha razon, hablando de los individuos. La verdad de este principio es mas palpable tratándose de corporaciones. Se ha observado siempre que estas contraen cierta tendencia, cierto espíritu que con toda propiedad se ha llamado de corporacion. Dos asambleas, poseidas cada una de su propio espíritu, y colocadas frente á frente, casi por necesidad tienen que ser rivales; y esa rivalidad será mayor cuando ademas está determinada por la mision respectiva de cada asamblea. En este caso tienen que encontrarle las dos cámaras; porque representando una el principio nacional y la otra el federal, y siendo tales principios rivales entre sí, deben comunicar ese carácter á las respectivas cámaras; y de esta manera el espíritu de corporacion corre un inmenso riesgo de convertirse en espíritu de contradiccion. Esta objecion me parece muy seria y digna de un estudio detenido, que le consagraré despues en el lugar oportuno; pero de seguro no es tan poderosa, que por consideracion á ella, debiera desistirse del sistema de dos cámaras.

TERCERA PARTE.

CUESTIONES CONSIGUIENTES AL ESTABLECIMIENTO DE DOS CÁMARAS.

PARRAFO I.

ORGANIZACION DE AMBAS.



ARA que la division del poder legislativo en dos distintos ramos surta sus benéficos efectos, es preciso procurar, y con muy esquisito empeño, que cada cámara tenga la organizacion mas conveniente y adecuada al importante objeto de su mision. Diré ocasionalmente algo sobre la cámara popular, para ocuparme luego de la federal.

Admitido el principio de que la cámara popular representa el elemento nacional, es indispensable que su eleccion sea el resultado del sufragio universal: es necesario que á esa eleccion concurren con su voto todos los ciudadanos á quienes la Constitucion concede el derecho de emitirlo.

Seria imposible que todos los diputados fuesen electos por todos los ciudadanos. En primer lugar, porque seria empresa irrealizable que cada ciudadano designase mas de doscientas personas capaces de desempeñar las funciones de representantes del pueblo. Ademas, porque tal acumulacion de votos seria embarazosísima. En seguida, porque el cómputo seria escesivamente laborioso. Y todavia, porque seria casi imposible obtener mayoría.

Sin duda estas dificultades inspiraron el pensamiento de las elecciones indirectas, primeras que se han conocido en México. Al principio tenían tres grados: el pueblo nombraba electores primarios, estos secundarios, y reunidos los últimos, hacian la eleccion de funcionarios. Esta se verificaba en fracciones formadas de cada Estado ó departamento.

Después se sintió la necesidad de que las elecciones fuesen directas; pero por temor, acaso exagerado del abuso, se comenzó preparando el terreno. Se dispuso para las elecciones de diputados que cada Estado dividiese su territorio en tantos distritos electorales, cuantos diputados le correspondían, y que cada distrito nombrase un diputado; pero se conservó la elección indirecta, es decir, los ciudadanos nombran electores, y estos, reunidos en colegio, hacen la elección. Para las elecciones en que debe concurrir el sufragio de toda la nación, se dispuso que votasen todos los colegios y se hiciese un cómputo general. Tal es el sistema establecido por la Constitución de 1857.

En el Congreso constituyente fui sobre esta materia de los menos liberales. Todavía algunos de mis respetables compañeros me recuerdan con cierta amargura que trabajé contra la elección directa; y debo confesar, aunque me sea penoso, que este punto es tal vez el único en que dije con los moderados: "todavía no es tiempo." No me empeñaré en probar que tuve razón; pero sí debo decir, que ya creo legado el tiempo de establecer la elección directa. Tan lo pienso así, que tengo en obra y concluiré pronto un proyecto de ley, cuya base fundamental es el sufragio directo. Acaso verá la luz pública.

Respecto de la otra cámara pienso, que si se admite, como es lógico y preciso, que representa el elemento federal, hay necesidad de darle una organización adecuada al objeto. Partiendo de este principio creo, no solo que los Estados en su capacidad de entidades soberanas tienen derecho de nombrar á sus representantes; sino además que en la elección deben obrar con absoluta independencia y libertad. Yo redactaría la parte relativa de la Constitución en estos términos:

1.^a Cada Estado elegirá para la cámara federal dos representantes, que deben ser ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos, mayores de treinta años, é instruidos en derecho público y constitucional.

2.^a Cada Estado arreglará por una ley el modo de hacer la elección; y la constancia, certificada por la legislatura, de haber recaído en determinada persona, servirá á esta de credencial.

3.^a La cámara al revisar las credenciales solo se ocupará de examinar las cualidades de los electos.

Se vé desde luego que no estoy de acuerdo con la comisión del Congreso en tres puntos: 1.^o El número de representantes que ha de nombrar cada Estado. 2.^o Las cualidades de estos, y 3.^o el modo de hacer la elección.

Respecto del primer punto, la razón en que me fundo es que no hay necesidad de formar un cuerpo muy numeroso: compuesto de personas inteligentes, patriotas y versadas en los negocios, es mejor que sea pequeño. Por esta misma razón exijo la calidad de instrucción, porque esta, y la rectitud de intenciones son la garantía que se debe buscar.

Se objeta que de este modo se forma una corporación aristocrática. Soy enemigo de todas las aristocracias, menos de la que se funda en la inteligencia y en la virtud: creo que los hombres de instrucción, de probidad y rectitud deben ser preferidos para miembros de una corporación tan elevada y de misión tan importante, como la cámara federal.

Respecto del tercer punto, es seguro que algunas personas se escandalizarán de

la latitud que concedo á la elección; pero les ruego pesen mis razones, que son las siguientes.

No se debe tratar á los Estados como á los individuos particulares. Si son entidades políticas demasiado elevadas; si tienen una soberanía reconocida; si nadie les puede disputar el derecho á la vida propia y libre: ¿á qué fin, y con qué derecho se pretendería tutorearlos en la elección de sus representantes? Tal empeño no podría explicarse sino por ese funesto prurito de intervenir en todo, para influir en todo. No es este el buen camino. Cuando los Estados tienen derecho y aptitud para nombrar sus representantes, poner trabas en la elección, es coartar ese derecho y desconocer esa aptitud.

Los Estados-Unidos confirieron á las legislaturas de los Estados el derecho de elegir á los senadores: este sistema fué adoptado en parte por nuestras constituciones anteriores, y ahora la comisión del Congreso lo acepta en todo. Yo no lo puedo admitir, porque no está conforme con los principios. El derecho de elegir á los individuos de la cámara federal, compete á los Estados en su calidad de entidades de la federación; las legislaturas son el poder legislativo del respectivo Estado, es decir, su representante parcial; pero no el Estado mismo. ¿Con qué facultades se atribuye al mandatario parcial un derecho propio del mandante, y que sin disputa está fuera del mandato?—Las legislaturas no tienen más facultades que las expresamente concedidas en las constituciones de los Estados: estas se las han dado legislativas, en las cuales no caben las funciones electorales con que ahora se pretende investir las.—Los legisladores constituyentes de los Estados, obraron bajo el supuesto preciso de que el legislativo de la Unión residiría en una sola cámara. ¿Cómo podría sostenerse, no ya que quisieron, pero ni aun que imaginaron investir á las legislaturas con la facultad de nombrar á los individuos de otra cámara que no podía existir?

¿Se dirá que el artículo reformado va á conferir á las legislaturas ese derecho? Sería una usurpación manifiesta. El legislador federal puede reconocer y declarar los derechos de los Estados, pero no atribuir su ejercicio á uno de los poderes. Esto toca al Estado mismo; porque de otro modo su derecho se convertiría en prerrogativa de uno de sus poderes; lo cual es falsear los principios.

Acaso se diga que, como en el plan propuesto por mí, las legislaturas han de dictar la respectiva ley electoral, el resultado viene á ser el mismo. Es cierto lo primero, pero de ninguna manera lo segundo. No es lo mismo ejercer actos electorales sin misión legal, que dictar en uso de sus facultades una ley electoral. Dictando la ley una legislatura ejerce la misión que el Estado le ha conferido; la ejerce conforme á su constitución y sujetándose á las reglas y restricciones constitucionales; mientras que como colegio electoral es mero ejecutor de la ley federal, que le dá caprichosamente el ejercicio de un derecho que es del Estado.

Creo, como los americanos y la comisión del Congreso, que el medio más espedido de hacer la elección es encomendarla á las legislaturas; pero no convengo con ellas en que se las encomiende la ley federal: quiero que los Estados las invistan de esa facultad. En el primer caso la cámara federal sería por voluntad de la ley federal el representante de las legislaturas: en el segundo representa á los Estados por voluntad de ellos mismos.

En cuanto á la organizacion del poder legislativo difiero de los americanos en otros puntos. Estoy por la Constitucion mexicana en la supresion del cargo de vicepresidente de los Estados-Unidos; y por consiguiente no lo puedo aceptar como presidente perpetuo de la cámara federal. Prefiero que esta elija entre sus miembros, y que el período de duracion sea un año. Pienso lo mismo respecto de la cámara popular, con la diferencia de que el presidente lo sea por un período de sesiones. No encuentro utilidad en que cada mes se estén repitiendo las luchas de partido. Preferiria en caso necesario una separacion motivada.

Aunque para los actos propiamente legislativos debe exigirse la concurrencia de las dos cámaras, yo no estableceria la perfecta igualdad, como regla invariable; es decir, yo no admito que dos mayorías contrapuestas se destruyan mutuamente. La materia es muy delicada y acaso mi deseo demasiado atrevido. Bajo la impresion de temor que infunde esta doble consideracion, voy á presentar y procuraré desarrollar mi pensamiento.

No puedo ser partidario del *veto absoluto*, como derecho del ejecutivo; porque con él se deja á su discrecion la existencia de las leyes: le basta decir "no quiero," para que una ley no llegue á serlo. Tampoco acepto el *veto suspensivo* concedido á solo el ejecutivo: porque una de dos cosas; ó el Congreso puede insistir á la simple mayoría en la ley observada, y entonces el veto es nominal, no haciendo mas que dilatar el cumplimiento de la ley; ó para reproducirla se necesita mas que la mayoría de votos en ambas cámaras, y en ese caso, se altera el principio de las mayorías absolutas, que es la esencia del sistema representativo.

Pero la opinion del ejecutivo es de mucho peso cuando se trata de calificar una ley que puede ser mala; y por este motivo su oposicion debe ser atendida, si coincide con el voto de una cámara. Con todo, no creo que deba establecerse como regla general, que el voto de cualquiera de las dos cámaras y la opinion del ejecutivo, basten en todo caso para determinar ó impedir la expedicion de una ley. A mi juicio, debe hacerse una distincion, que la naturaleza de las cosas está indicando; y consiste, en que el voto de una cámara tenga el carácter de directo y principal, y el de la otra se considere como mero contrapeso. Esta es la especialidad de mi sistema, que voy á ver si me es dado explicar.

Un proyecto de ley, sea el que fuere, rara vez puede afectar directa y principalmente á los dos grandes intereses, nacional y federal: lo regular es que afecte directamente á uno, y que el otro solo esté interesado en virtud de la invasion que puede resultarle por el desarrollo inconsiderado de aquel. Entonces podemos adoptar una clave que, obviando todas las dificultades, espedita notablemente el camino.

En el caso raro de que estén igualmente afectados los intereses nacional y federal, el acuerdo de ambas cámaras es seguro; porque, obedeciendo cada una á su principio, vienen á coincidir en el resultado. Si el interés directo y dominante es el nacional, á este toca obrar; y al federal solo le corresponde servir de contrapeso, para evitar las invasiones. Lo mismo debe decirse, en sentido inverso, cuando el interés directo y dominante es el federal.

Segun esta teoría, al tratarse del interés nacional, el voto de la cámara popular es el que espresa ese interés, y por lo mismo es el directo: el de la otra cámara no

significa mas, en este caso, que el contrapeso concedido al interés federal. Lo mismo se debe decir en sentido inverso al tratarse del interés federal. Parece, pues, natural que en los negocios de interés nacional prevalezca el voto de la cámara popular, así como el de la federal en los de interés de este género.

Pero seria peligrosa una regla tan absoluta; y por otra parte el contrapeso perderia su carácter de tal, desde el momento en que no pudiera ser eficaz. Estas consideraciones me han sugerido la idea de que, en los negocios de intereses nacional prevalezca el voto de la cámara popular, solamente cuando no sea contrariado por el de la cámara federal, apoyado por el ejecutivo; y lo mismo en sentido inverso en los negocios de interés federal. Esta modificacion del veto lo restringe demasiado; pero lo hace muy respetable, dándole una razon legal de ser y una eficacia patente.

Estoy en la creencia de que nadie, ántes que yo, ha formulado este pensamiento; y sin embargo lo practican en parte Inglaterra y los Estados-Unidos.

Conforme á la Constitucion inglesa las leyes sobre impuestos y subsidios de cualquiera clase deben iniciarse en la cámara de los comunes, y á esta corresponde otorgarlos; pero la concesion no surte los efectos de ley, sino despues de aprobada por la cámara de los lores y por el rey. Hé aquí claramente indicado que los comunes tienen el voto directo y principal, y los lores el de contrapeso.

La Constitucion de los Estados-Unidos dispone espresamente: "Todos los *bills* para imponer contribuciones tendrán origen en la cámara de representantes; pero "el senado puede proponer ó concurrir con enmiendas, como en los otros *bills*." La diferencia entre el precepto inglés y el americano consiste únicamente, en que el primero solo atribuye á la cámara de los lores la aprobacion de lo acordado por la de los comunes; miéntras que el segundo da al senado el derecho de proponer y votar enmiendas; pero en este resalta, con la misma claridad que en aquel, la siguiente verdad: En toda ley sobre impuestos la cámara de representantes emite el voto directo, y el senado el de contrapeso.

Ahora bien: lo que en un caso se ha hecho sin inconveniente, puede hacerse tambien en todos los de la misma especie, miéntras no haya una razon especial que determine diferencia. Estoy en la persuacion de que tal razon de diferencia no existe; y esto me ha inducido á pensar que seria bueno y muy útil estender la regla á todos los casos.

Presiento que algunas personas calificarán de delirio este proyecto; y otras permitiendo la teoría, la creerán impracticable. Si las primeras se sirven combatir la idea, me ocuparé de sus razonamientos; y si no puedo contestarlos, me confesaré vencido. Para las segundas me voy á permitir una explicacion.

Dado un proyecto de ley cualquiera, el buen sentido puede resolver si en él domina el interés nacional ó el interés federal. Una vez resuelto este punto, se ha logrado saber á cuál de las cámaras corresponde el voto principal y á cuál el de contrapeso. Podrá suceder que un proyecto en que domina en general un interés, contenga artículos en que prevalezca el otro; pero el remedio claramente indicado es aplicar la misma regla á esos artículos en particular.

La verdadera dificultad consiste en el hecho de la calificacion. Desde luego se ocurre preguntar ¿quién debe hacerla? Yo contestó que las mismas cámaras, pré-

via consulta de la comision respectiva y ántes de votar los proyectos en lo general.

Pero es natural, se dirá, que cada cámara vote en sentido favorable al interés que representa, y nunca llegarán á ponerse de acuerdo. Contestacion: no creo que las cámaras se permitan obrar contra el sentido comun; pero es posible que en algunos casos no estén de acuerdo en la calificacion. Para tales casos me atrevo á indicar un remedio, que me parece legal y esento de inconvenientes.

La cuestion se reduce á una apreciacion de hecho sobre puntos legales. Se vé perfectamente marcada la mision del poder judicial; y no debe parecer estraño que la Suprema Corte de Justicia pronuncie sobre una diferencia de esa especie. La resolucion no recae sobre las cámaras, sino sobre la apreciacion en que no están de acuerdo: no hay, pues, invasion de facultades; y por este medio se logra dar vida á un sistema, cuyas ventajas son evidentes; porque en él se reconoce á cada cámara la importancia del principio que representa.

Se pueden hacer varias objeciones, que á mi juicio tienen contestacion satisfactoria.

Se dirá en primer lugar: que con esta intervencion de la Suprema Corte se aumentan los trámites y se hace mas lenta la marcha del poder legislativo. Desde luego se comprende que no todos los proyectos de ley han de pasar á la Corte, sino solo aquellos en que las cámaras no estén conformes en la calificacion. Por otra parte la demora debe ser muy corta, porque no se necesita un gran estudio para hacer la calificacion; basta el buen sentido y un poco de atencion. Ademas se puede fijar un plazo corto y perentorio.

Se dirá tambien que, dar intervencion á la Corte de Justicia en la expedicion de las leyes, es violar el principio de la division de poderes. Esta objecion no es mas que especiosa; porque la Corte para nada se ingiere en las facultades del Congreso: resuelve una diferencia de hecho y nada mas.

Se agregará que la Corte puede coludirse con una de las cámaras, adquiriendo esta así una preponderancia que, entre otras malas consecuencias, tenga la muy grave de falsear los principios y la índole del sistema. No es argumento contra una institucion el abuso que de ella puede hacerse. El riesgo de las colusiones es posible siempre que hay distintos agentes: en el caso presente podian coludirse el ejecutivo y la otra cámara, el ejecutivo y la Corte y aun todos á la vez. Lo que importa es evitar el abuso sin matar la institucion. Afortunadamente el peligro es muy remoto; porque no se concibe qué interés podria precipitar á la Corte en tan estraviado camino. Aquí se puede hacer una nueva aplicacion del epigrama de Laboulaye: "Nadie es egoista ni irracional por cuenta ajena." El interés de la Corte no está por cierto en que una cámara se sobreponga á la otra: su primera y mas noble mision es vigilar por la observancia esacta de la Constitucion.

PARRAFO II.

FACULTADES DE UNA Y OTRA CAMARA.

En un sistema representativo, lo mas importante y á la vez mas delicado, es la designacion de facultades del poder legislativo. Puede decirse con toda propiedad que esa designacion encierra las principales cláusulas del código fundamental. La esfera del poder legislativo es, por decirlo así, el tipo en que se amoldan las de los otros poderes; porque, si la ley es la voluntad que ordena, y los poderes administrativo y judicial no hacen mas que cumplir y ejecutar esa ley, es claro que la esfera de estos no puede estenderse mas allá de lo que alcanza el legislativo. Entonces, la medida del poder de un gobierno constitucional está en las facultades de su departamento legislativo; sin que obste la consideracion de que, el ejecutivo y el judicial ejercen actos, para cuya ejecucion no tiene aquel aptitud. Esto procede de que la diversa naturaleza de los actos y la division de esferas que en ella se funda, exigen que cada poder tenga, no solo un modo especial de obrar, sino tambien cierta série de actos cuya ejecucion le es esclusiva. Pero siempre las facultades de los departamentos ejecutivo y judicial tienen que reducirse á estas sencillísimas fórmulas: "Ejecucion de la ley." "Su aplicacion."

Las anteriores consideraciones son aplicables á todos los gobiernos constitucionales. Pero hay otras especiales respecto de las repúblicas federativas, que por su importancia merecen una particular atencion.

En una república federativa hay dos distintos agentes, cada uno de los cuales representa un principio fundamental. Lo regular es que obren unidos y en la posible combinacion; porque este ha sido el objeto con que se adoptó esa forma de gobierno. Con todo, hay casos en que la misma naturaleza está indicando que un elemento debe obrar solo; lo cual induce la necesidad de que cada cámara tenga sus facultades exclusivas. Semejante separacion no altera la esencia mixta del sistema; porque es racional entender que la combinacion solo se estiende á lo posible, y de ningun modo á aquello en que seria necesario alterar la naturaleza de las cosas.

Hay otra consideracion de alta política. Aunque en los gobiernos representativos la base fundamental del orden público es la division de poderes, y la consiguiente separacion de sus esferas, á veces ese mismo orden público y la conveniencia nacional autorizan cierta confusion, cierta inmixtion de facultades, para la cual es preciso que un poder ó parte de él tenga cierta ingerencia en los actos de otro.